

impulse

DAS MAGAZIN FÜR UNTERNEHMER

02/12

DEUTSCHLAND 7,50 €
ÖSTERREICH 8,50 €

53.84
8.08
1.20

Geheimsache PPP

Wie Banken, Konzerne und Lobbyisten sich Staatsaufträge zuschanzen



Die Selbstbediener

STAATSAUFTRÄGE Bei Public-Private Partnerships verdienen Konzerne, Banken und Berater das große Geld. Gemeinsam mit der öffentlichen Hand haben sie ein intransparentes System geschaffen, von dem vor allem sie selbst profitieren – zulasten von Mittelstand und Steuerzahlern

[Text: Christian Salewski Mitarbeit: Felix Rohrbeck]



Zum vielleicht wichtigsten Termin seiner Karriere geht Wolfgang Richter zu Fuß. Von der Berliner KfW-Zentrale am Gendarmenmarkt zum Bundesministerium der Finanzen an der Wilhelmstraße sind es bloß ein paar Schritte. Der Abteilungsleiter für Infrastrukturinvestitionen ist an diesem Montag, dem 2. Juli 2007, nervös, wie er sich später erinnern wird, aber auch „perfekt vorbereitet". Der kurze Spaziergang ist die Gelegenheit, noch einmal durchzuatmen. Dann wird es ernst.

In einem Konferenzraum des Ministeriums nehmen Richters Zuhörer an einem langen Tisch Platz. Zwei Bundesminister und mehrere Staatssekretäre mit ihrer Entourage auf der einen, hochrangige Vertreter der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), einer Lobbyvereinigung der größten deutschen Banken, der formell auch das Finanzministerium angehört, auf der anderen Seite. Es ist ein Spitzentreffen. Doch vor dem Ministerium warten keine Kameras. Finanzminister Peer Steinbrück und Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee lassen sich hinter verschlossenen Türen vorführen, was die Finanzindustrie sich für sie ausgedacht hat.

Auf 38 Folien präsentiert Richter ihnen das „entscheidungsreife Konzept" zur Gründung einer schlagkräftigen Einheit, die für mehr Public-Private Partnerships (PPP) in Deutschland sorgen soll. Eine halb öffentliche, halb private Beratungsfirma mit dem Arbeitstitel „Partnerschaften Deutschland Gesellschaft" soll als „Katalysator" wirken. Wie das aussehen kann, legen die Banker den Politikern an jenem Julitag vor, ausgearbeitet bis ins letzte Detail. Die Banker liefern die Blaupause. Die Bundesregierung wird sie fast eins zu eins umsetzen.

In einer einmaligen Lobbyaktion haben 13 Geldinstitute ihre Kräfte gebündelt. Die Landesbanken sind dabei, genauso wie der Sparkassenverband, die Commerzbank, die Dresdner und die Deutsche Bank. Selbst Morgan Stanley fehlt nicht. Die Konkurrenten eint ein Ziel: Die Politik soll das Inventar der Republik für Finanzinvestoren weiter öffnen – wovon sie selbst profitieren würden.

Gut 41 Mrd. Euro hat die öffentliche Hand 2011 in die Infrastruktur investiert. In Verwaltungsgebäude, Kasernen, Autobahnen. In Sportplätze, Krankenhäuser, Schulen. Das Wortungetüm PPP steht für eine neue Form, diese Infrastruktur für die Bürger bereitzustellen. Private Unternehmen erbringen nicht mehr bloß einzelne Leistungen für den Staat, sondern bieten ein Rundumpaket. Sie finanzieren, bauen und betreiben über mehrere Jahr- >

Getty Images/Toshi Sasaki



***Prestigebau** Ein Modell des Neubaus für das Bundesforschungsministerium, das als PPP im Berliner Regierungsviertel entsteht*

zehnte, alles aus einer Hand, und gehen so eine langfristige „Partnerschaft" mit ihren öffentlichen Auftraggebern ein (siehe Kasten auf Seite 21).

Eigentlich soll PPP ein Geschäft zum Vorteil beider Seiten sein. Doch Wunsch und Wirklichkeit klaffen weit auseinander. Immer wieder greift die PPP-Lobby „tief in die Trickkiste", wie es ein Toplobbyist hinter vorgehaltener Hand ausdrückt. PPP entpuppt sich mehr und mehr als Mogelpackung: ineffizient, intransparent, unkontrollierbar.

15 Prozent aller öffentlichen Investitionen möchte die Politik über PPP abgewickelt sehen. Das entspricht über 6 Mrd. Euro pro Jahr. Ein gigantischer Markt für alle, die prächtig an PPP verdienen: Investmentbanken, Baukonzerne, Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien. Mittelständler hingegen sind bei den komplizierten Konstruktionen im Nachteil. In der Regel kommen sie nur als Subunternehmer zum Zuge (siehe Kasten auf Seite 23). Die großen Margen schöpfen die Konzerne ab.

Die Zielquote von 15 Prozent, die Bundesfinanzminister a. D. und Kanzlerkandidat in spe Peer Steinbrück 2006 vorgab, liegt auch dem Geschäftsplan der neuen PPP-Gesellschaft zugrunde, den Richter dem Minister im Juli 2007 vorträgt. Auf Folie 15 der Präsentation, die impulse vorliegt, findet sich das „Zielvolumen PPP", nach Segmenten aufgeschlüsselt. Der Banker und der Minister teilen eine klare Vorstellung, wie es mit PPP in Deutschland weitergehen soll: mehr davon!

> Ich habe Meter von Akten erwartet, aber bloß einige Schnellhefter gefunden
>
> ***Toni Hofreiter,** Vorsitzender des Verkehrsausschusses im Bundestag, zu geheimen PPP-Dokumenten*

Knapp fünf Jahre nach dem Treffen in Berlin rollen im Januar 2012 auf einer der prominentesten Brachen der Republik die Bagger an. Direkt an der Spree, im Herzen der Hauptstadt, entsteht gegenüber von Kanzleramt und Reichstag auf einer Fläche von 54000 Quadratmetern eine neue Unterkunft für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Überall im Land gibt es bereits PPP-Projekte, vom Kindergarten bis zur Autobahn, doch nun beginnt der Bau des ersten zivilen Bundesgebäudes, das als PPP errichtet und betrieben wird, ein Leuchtturmprojekt. Die Vorbereitungen dauerten Jahre. Der Vertrag, den der Bund mit einem privaten Konsortium, bestehend aus den deutschen Töchtern des niederländischen Bauriesen BAM und des britischen Finanzinvestors Amber Infrastructure, unterschrieben hat, füllt samt Anlagen mehrere Dutzend Aktenordner. Projektvolumen: 260 Mio. Euro.

Der Prestigebau schließt nicht nur eine Lücke im Regierungsviertel. Er ist zugleich ein Vorzeigeprojekt jener Beratungsfirma, die nach Vorarbeiten der Banken gegründet wurde. Ihr Name: Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG.

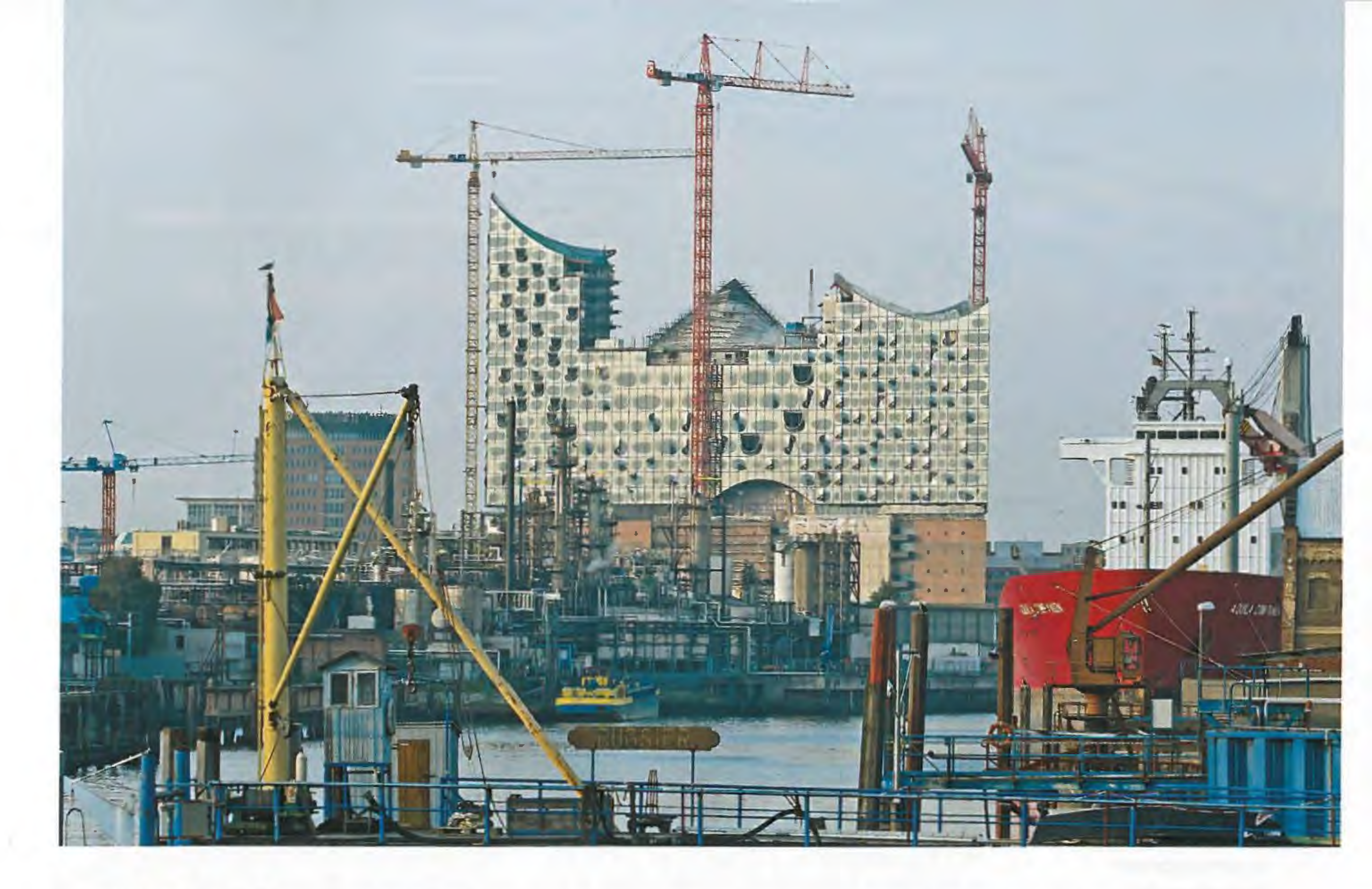
Das Büro der Firma in einer ehemaligen Fabriketage in Berlin-Mitte ist der Gegenentwurf zu den muffigen Beamtenstuben, die man aus Ministerien und Rathäusern kennt. Auf dem Weg zum Empfang im sechsten Stock geht es zwischen unverputzten Backsteinwänden vorbei an einer Tischtennisplatte. Die Stockwerke darunter belegen die Internetportale Myhammer.de und Glossybox.de. Von hier aus beraten die 30 Experten der Partnerschaften Deutschland die öffentliche Hand in allen Phasen von PPP, von der ersten Eignungsprüfung bis zum Vertragsabschluss. Wenn ein Kämmerer wissen möchte, ob ein bestimmtes Projekt, etwa eine neue Sporthalle, sich für PPP eignen könnte, muss er nur zum Hörer greifen und erhält eine kostenlose Erstberatung. Außerdem übernimmt die Firma Grundlagenarbeit, meist für das Finanzministerium. Erklärtes Ziel aller Aktivitäten: die Förderung von PPP in Deutschland.

Die AG ist selbst als Partnerschaft des Staates mit Unternehmen konstruiert. 57 Prozent der Anteile halten Bund, Länder und Kommunen, 43 Prozent sind über eine Beteiligungsgesell-

PPP boomt wieder



BAM Deutschland; Thomas Raupach



Milliardengrab Elbphilharmonie

AUFTRAGGEBER:
Hansestadt Hamburg

AUFTRAGNEHMER:
Hochtief, Commerz Real

LAUFZEIT:
Bau: 2007–2014
Betrieb von Hotel und Gastronomie: 20 Jahre

WUNSCH Die Stararchitekten Jacques Herzog und Pierre de Meuron entwerfen 2001 die Vision von einer Musikhalle auf einem ehemaligen Kakaospeicher. 2007 wird das Konzept von der euphorisierten Hamburger Bürgerschaft zum „Pauschalfestpreis" von 114 Mio. Euro beschlossen. Der Auftrag geht an Hochtief und eine Commerzbank-Tochter. Im selben Jahr gewinnt die Elbphilharmonie den „Innovationspreis PPP". Gelobt wird das Finanzierungskonzept sowie die „Vorbildfunktion" für zukünftige PPP-Vorhaben.

WIRKLICHKEIT Hochtief droht 2008 wegen aufgelaufener Extrakosten von 270 Mio. Euro mit einem Baustopp. Nach zähen Verhandlungen mit der Stadt einigt man sich auf eine neue Gesamtsumme von 323 Mio. Euro. Doch auch das reicht nicht: Inzwischen gehen Schätzungen von 500 Mio. Euro Baukosten aus. Anstatt wie geplant 2010 wird die Elbphilharmonie frühestens Ende 2014 fertig – oder später. Die Stadt und Hochtief überziehen sich gegenseitig mit Schadensersatzforderungen.

schaft in der Hand der PPP-Industrie. Banken, Baukonzerne und Berater gehören dazu. Und auch einige Mittelständler, die sich von der Beteiligung einen besseren Zugang zum PPP-Markt erhofft haben, aber „von der Arbeit der Partnerschaften Deutschland von Beginn an enttäuscht sind", wie Michael Heide, Geschäftsführer des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe, sagt. „Der Mittelstand dient der Partnerschaften Deutschland AG vor allem als Feigenblatt", sagt er.

Gerade weil die Partnerschaften Deutschland mittelbar auch der PPP-Wirtschaft gehören, betonen die Berater immer wieder, strikter Neutralität verpflichtet zu sein. „Wir sind kein reines Privatunternehmen, sondern haben den Hut der öffentlichen Hand auf", sagt etwa Johannes Schuy. Er ist Vorstand der Gesellschaft, die Ende 2008 nach den Vorarbeiten der Banken gegründet wurde. Der 54-Jährige ist schon qua Amt so etwas wie der oberste PPP-Befürworter des Landes. Er kennt die Zahlen auswendig, die seine Zuhörer beeindrucken sollen. 176 PPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von knapp 7,2 Mrd. Euro gibt es bislang in Deutschland, vom kleinen Verwaltungsgebäude in der Provinz bis zur sechsspurigen Autobahn.

„Die Initiative PPP in Deutschland hat 2002, 2003 mit nur zwei Projekten angefangen", erklärt Schuy. Sein Zeigefinger schwebt über der Tischplatte in seinem Büro. „Dann gab es das Jahr 2007" – der Finger zeichnet eine steil ansteigende Kurve in die Luft –, „in dem es wirklich rasant nach oben ging und dann", plötzlich stockt der Finger. Schuy sagt nur: „Lehman". Die Finanzkrise stoppte den Aufwärtstrend >

Das A-1-Desaster

AUFTRAGGEBER:
Bundesrepublik Deutschland

AUFTRAGNEHMER:
Bilfinger Berger, John Laing, Johann Bunte

LAUFZEIT:
Bau: 2008–2012
Betrieb: bis 2038

WUNSCH Das private Konsortium, angeführt vom Bauunternehmen Bilfinger Berger, verspricht einen „hohen volkswirtschaftlichen Nutzen" durch eine „schnelle, wirtschaftliche und qualitativ hochwertige Erweiterung". Der Ausbau der knapp 73 Kilometer zwischen Hamburg und Bremen ist das bisher größte PPP-Projekt Deutschlands. Das Prinzip: Die Privaten sanieren auf eigene Kosten, hinterher dürfen sie dafür die Lkw-Maut kassieren. „Den Vorteil haben alle Autofahrer", glaubte der frühere Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee.

WIRKLICHKEIT Saniert wird erst die eine, dann die andere Fahrtrichtung. Das, sagen Verkehrsexperten, sei zwar billiger, aber auch gefährlicher. Stundenlange Staus, explodierende Unfallzahlen und bröckelnde Straßenbeläge scheinen ihnen recht zu geben. Der Bundesrechnungshof hält PPP bei Autobahnen generell für falsch. Unter dem Strich würde der Staat sogar ein Minus machen. Sollten sich die Mautprognosen der Privaten bewahrheiten, entstünde dem Steuerzahler ein „erheblicher wirtschaftlicher Schaden".

von PPP. Doch der Einbruch war bloß eine Verschnaufpause. Bereits 2011 knackte das PPP-Volumen wieder die Grenze von 1 Mrd. Euro. „Wir merken jetzt: Es zieht wieder stark an", sagt Schuy.

Seit es PPP in Deutschland gibt, versprechen die Befürworter dieser Beschaffungsvariante, dass der Staat durch sie hohe Einsparungen erzielt. „Der durchschnittliche Effizienzvorteil der langjährig in unserer Datenbank beobachteten Projekte liegt bei 14 Prozent", sagt Schuy selbstsicher. Nimmt man Schuys Durchschnitt, wird die öffentliche Hand bei den bisherigen PPP-Projekten am Ende rund 1 Mrd. Euro eingespart haben.

Bei gleicher Qualität weniger für die staatliche Infrastruktur auszugeben ist das zentrale Argument für mehr PPP. Die Einsparungen sind aber auch Bedingung, damit diese Projekte überhaupt angeschoben werden können. Bevor der Staat sich 30 Jahre an ein privates Konsortium bindet, muss er nachweisen, dass dies günstiger ist, als selbst zu bauen und zu betreiben; jedes PPP-Projekt muss diese Hürde nehmen. Beim Neubau des Forschungsministeriums etwa spare der Staat 28 Mio. Euro, behaupten die Berater der Partnerschaften Deutschland. Doch wie schlüssig sind solche Zahlen? „Diese sogenannten Nachweise der Wirtschaftlichkeit sind nichts anderes als Modellrechnungen", sagt Holger Mühlenkamp. Der Professor für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Verwaltungshochschule Speyer forscht seit Jahren zu PPP. Er glaubt nicht an die Effizienzversprechen. „Meiner Einschätzung nach basieren diese Prognosen großteils auf nicht nachvollziehbaren Annahmen", sagt er. Methodische Fehler würden sich fast immer zugunsten der Privaten auswirken. „Risiken werden kleingerechnet, Folgekosten ausgeblendet." Für den Wissenschaftler ist die Sache eindeutig. Er spricht von „Schönfärberei".

Die mathematischen Modelle, mit denen PPP-Experten ihre Prognosen erstellen, sind



hochkomplex. Die Berater der Partnerschaften Deutschland haben ein Standardtool für PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entwickelt. Es besteht aus einer Excel-Tabelle mit 300000 Formeln, in die angenommene Eckwerte eingetragen werden. Selbst für ausgewiesene Experten gleicht die Berechnung der Wirtschaftlichkeit meist einer Blackbox. „Wenn Sie an den richtigen Stellschrauben drehen, können Sie jedes PPP wirtschaftlich rechnen", sagt einer, der sich seit Jahren mit diesen Modellen befasst. Schuy räumt ein, dass die Berechnungen extrem komplex sind. „Das kann überhaupt niemand verstehen, der kein Modeller ist", sagt er und ergänzt: „Man ermittelt eine bestimmte Zahl, an der man gemessen wird, und dafür gibt es die Rechnungshöfe oder etwa im Parlament den Rechnungsprüfungsausschuss."

Tatsächlich begutachten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder seit Jahren PPP-Projekte. Auf 81 Seiten haben sie kürzlich zusammengefasst, was ihre Prüfungen ergeben haben. Resultat: Die Effizienzvorteile „wurden häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen". In fast allen untersuchten Fällen, in denen die Rechnungsprüfer nachrechneten, war die PPP-Variante teurer als angegeben. So wird etwa der Neubau des brandenburgischen Finanzministeriums dem Bericht zufolge nicht zwei Prozent günstiger für den Steuerzahler, sondern 6,5 Prozent teurer. Ein anderes, extremes Beispiel ist ein Schwimmbad in Trier. Dort verrechnete sich die Stadt laut Rechnungshof Rheinland-Pfalz gleich um 25,S Prozent. Statt 750000 Euro einzusparen, kämen nun Mehrkosten von 3,2 Mio. Euro auf die Bürger zu.

Dass solche Fehler erst durch die Rechnungshöfe aufgedeckt werden, liegt daran, dass PPP einer Geheimwissenschaft gleicht. Die Verträge, die Kommunen, Länder oder der Bund mit den Privaten aushandeln, sind streng vertraulich. Auch die Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden unter Verschluss gehalten. Bei den größten PPP-Projekten in Deutschland, dem sechsspurigen Ausbau der Autobahnen, drohe dem Steuerzahler wegen mangelhafter Verkehrsprognosen „ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden", stellte der Bundesrechnungshof bereits 2009 fest. Erst auf heftigen Druck hin durften zumindest Abgeordnete die Akten einsehen, in der Geheimschutzstelle des Bundestags. Einer, der diese Möglichkeit wahrnahm, ist der Grüne Toni Hofreiter, Vorsitzender des Verkehrsausschusses. „Ich habe Meter von Akten erwartet, aber bloß einige Schnellhefter gefunden", sagt er. Wie die Prognosen der Wirtschaftlichkeit zustande kommen? Für ihn nicht nachvollziehbar. Er vermutet: „Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden nach politischen Zielvorgaben hingebogen." Schließlich folgt PPP dem Prinzip: baue jetzt, bezahle später. In Zeiten der Schuldenbremse eine große Versuchung für Politiker. Näher darf der Abgeordnete über den Inhalt der Schnellhefter nicht reden, nicht einmal mit seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern. Als „Mauern oder Müllen" bezeichnet ein Kenner der Szene diese Transparenzpolitik. „Hauptsache, unabhängige Untersuchungen werden abgewehrt", sagt er

Für Hofreiter ist die Geheimniskrämerei um die öffentlichen Investitionen schlicht „verfassungswidrig". Er klagt jetzt vor dem Verwaltungsgericht Berlin auf Herausgabe der Autobahn-Berechnungen. Auch der Wissenschaftler Mühlenkamp hält PPP „wegen seiner Intransparenz für nicht mit dem Grundgedanken einer demokratischen Verfassung vereinbar".

Wo unabhängige Experten nachrechnen, entpuppt sich PPP immer wieder als Mogelpa- >

RUNDUM-SORGLOS-PAKET

Bei Public-Private Partnerships gehen Staat und Unternehmen eine langfristige, vertragliche Bindung ein. Zum Vorteil aller. In der Theorie

Die Idee hinter Public-Private Partnership, kurz PPP, klingt bestechend: Statt selbst Milliarden investieren zu müssen, überlässt die öffentliche Hand dies Investoren. Diese finanzieren eine Infrastrukturmaßnahme nicht nur, sie planen, bauen und betreiben sie, meist über einen Zeitraum von 30 Jahren. Ein Rundumpaket, das den Steuerzahler insgesamt günstiger kommt, als wenn der Staat die Leistungen einzeln ausschreibt. Zumindest in der Theorie. Die geht davon aus, dass ein Privater, der von Anfang bis Ende plant und betreibt, effizienter ist als jemand, der bloß eine Phase abdeckt. Eine Firma, die etwa eine Schule über drei Jahrzehnte betreiben will, wird schon beim Bau darauf achten, dass sich die Böden leicht reinigen lassen, um später beim Reinigen Kosten zu sparen. Derartige Effizienzvorteile summieren sich über die Jahre zu erheblichen Einsparungen. Wenn die private Finanzierung nicht zu teuer ist, bleibt am Ende genug, damit beide Partner einen Vorteil haben: Der Staat spart, der Private erwirtschaftet über die Laufzeit eine satte, sichere Rendite. So prognostizieren Befürworter Einsparungen von bis zu 20 Prozent. Kennt PPP also nur Gewinner? Theoretisch ja, in der Praxis ist die Partnerschaft oft sehr einseitig. Immer wieder kritisieren Rechnungshöfe PPP-Projekte als unwirtschaftlich, Wissenschaftler monieren methodische Fehler bei den Wirtschaftlichkeitsprognosen, die sich fast immer zugunsten der Privaten auswirken.

ckung. Doch dann sind die Verträge bereits unterschrieben und laufen über drei Jahrzehnte. Die Öffentlichkeit muss beim Staatsgeheimnis PPP also denjenigen vertrauen, die die Effizienz als Sachwalter des Steuerzahlers vorher prüfen. Exakt das übernimmt als Kernaufgabe die Partnerschaften Deutschland AG.

Doch das vermeintlich unabhängige Kompetenzzentrum ist eine Idee der PPP-Lobby. Die Beteiligten wie KfW-Mann Richter wollen sich öffentlich nicht zu Details äußern. Doch aus vertraulichen Dokumenten lässt sich rekonstruieren, dass die Verstrickung von Lobbyisten mit den politischen Entscheidern selten so eng war wie während der Vorbereitungen zur Gründung der Partnerschaften Deutschland AG.

Im Februar 2007 verfassen der KfW-Mann Richter und der erfahrene Lobbyist Klaus Droste ein Positionspapier, das sich wie das Gründungsdokument der Partnerschaften Deutschland liest. Droste, Kapitalmarktspezialist der Deutschen Bank, trägt in den Frankfurter Glastürmen den Spitznamen „Einstein", wegen seiner Frisur, aber auch, weil nicht viele dem Lobbyisten das Wasser reichen können. Die beiden Banker leiten eine „Initiativgruppe", die eine „Momentumstrategie zur Gründung von PDG", der Partnerschaften Deutschland Gesellschaft, umsetzen soll. Den Auftrag dazu haben sie von ganz oben erhalten. In den Vorstandsetagen der größten deutschen Banken ist 2007 zum Jahr der PPP-Offensive erklärt worden.

Auch eine andere Stelle habe die Lobbyisten aufgefordert, „einen entscheidungsreifen Vorschlag zur Gründung der PDG vorzulegen", wie sie schreiben: „Im Dezember haben sowohl die Initiatoren der IFD als höchstes Gremium als auch der Bundesfinanzminister den Arbeitskreis gebeten, das Vorhaben zur Entscheidungsreife zu bringen."

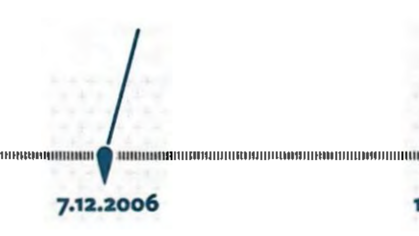
Peer Steinbrück hat schon Erfahrung mit den Lobbyisten. Im Jahr zuvor hatten sie die Vorarbeiten für ein Gesetz geleistet, mit dem Real Estate Investment Trusts (REITs), börsennotierte Immobilienfonds, in Deutschland eingeführt wurden. Diesmal wird die Banklobby nicht bloß ein Gesetz vorformulieren, sondern gleich das „entscheidungsreife Konzept" für eine ganze Institution liefern.

Die Banker haben sich dafür einen engen Arbeitsplan gesetzt, unterteilt in Phasen: Voraussetzung für eine „bindende Zusage" der Politik sei eine „sehr konkrete Ausgestaltung der PDG in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht", schreiben sie. Bis Mitte 2007 wollen sie dieses „entscheidungsreife Konzept" liefern, um „das positive Momentum in der Politik" zu nutzen. Sie nennen das „Phase 1".

Das zehnköpfige Kernteam um Richter und Droste trifft sich während „Phase 1" in rascher Folge. In Frankfurt, München, London und immer wieder in Berlin, wie sich Richter erinnert. „In dem halben Jahr, in dem ich dabei war, habe ich etwa ein Drittel meiner Arbeitszeit investiert", sagt er. Unterstützung erhalten die Banker von den Strategieberatern von McKinsey und den Spitzenanwälten der internationalen Anwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer. Droste hat selbst 20 Jahre bei McKinsey gearbeitet. Jetzt engagiert er seine alten Kollegen

WIE DIE PPP-LOBBY DIE „PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND" ERFAND

Der Auftrag *Die Vorstände der größten deutschen Banken beschließen, ein „entscheidungsreifes Konzept" für eine Beratungsfirma ausarbeiten zu lassen, die als „Katalysator" für mehr PPP wirken soll*



7.12.2006

Die Strategie *Die Banker Wolfgang Richter und Klaus Droste entwerfen in einem Positionspapier eine detaillierte „Momentumstrategie zur Gründung der Partnerschaften Deutschland Gesellschaft".*



13.2.2007

Das erste Treffen *In Frankfurt besprechen die Lobbyisten einen „ambitionierten Geschäftsplan" und ein „Ausschreibungsmodell" für die rechtliche Umsetzung der Partnerschaften Deutschland.*



15.5.2007

Das zweite Treffen *In Berlin beraten 23 Banker die Corporate Governance der Partnerschaften Deutschland. Die Firma soll selbst als PPP konstruiert werden. Zu Gast: drei Staatssekretäre.*



12.6.2007

für den Freundschaftspreis von „250 000 Euro plus Mehrwertsteuer für den Zeitraum Februar bis Mai 2007“, wie es im Positionspapier steht. Auf die Banken kommen weitere Kosten zu. Droste und Richter veranschlagen in ihrem Positionspapier ein „Gesamtbudget von 1 Mio. Euro bis circa Ende Juni“.

„Phase 2“, die Umsetzung, beginnt am 2. Juli 2007 in einem Konferenzraum des Finanzministeriums. Es ist der Termin der Entscheidung. Zumindest ist es so in den IFD-Unterlagen zu lesen. Wolfgang Richter präsentiert das bis ins letzte Detail ausgearbeitete Konzept. Auch ein Freshfields-Anwalt trägt vor. „Die Atmosphäre war sehr gut und konzentriert“, sagt Richter heute über das Treffen. Einige Nachfragen habe es gegeben, ansonsten sei das Konzept positiv aufgenommen worden. Viel Zeit für Diskussionen dürfte bei dem einstündigen Termin tatsächlich nicht geblieben sein. Richters Vortrag umfasst in der schriftlichen Fassung 15 eng bedruckte Seiten. „Die IFD hatte ihre Aufgabe erledigt, nämlich dem Bund ein entscheidungsreifes Konzept zu präsentieren, Feinschliff und Umsetzung waren dann Aufgaben des Bundes“, sagt er. Droste erinnert sich ähnlich: „Letztlich war es ein Abnicken.“

Auch Johannes Schuy ist im Juli 2007 bei der „Ministerpräsentation“ dabei, wie das Treffen unter den Lobbyisten heißt. Er ist damals als Spitzenbeamter zuständig für alles, was mit Infrastruktur-Finanzierung zu tun hat. Schon zuvor hatte sich Schuy mehrfach mit den Bankern getroffen. Wie vertrauliche Unterlagen belegen, nahm er an Sitzungen teil, in denen der Schlachtplan zur Gründung der PPP-Gesellschaft entworfen wurde. Der Spitzenbeamte und die PPP-Lobby standen früh in engem Kontakt. Über das, was bei den Treffen ablief, darf Schuy sich nicht öffentlich äußern, sagt er. Verschwiegenheitsverpflichtung. >

GESCHRÖPFTE MITTELSTÄNDLER

Profitieren auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von PPP? Als Subunternehmer werden sie gern eingebunden. Aber oft zu miesen Bedingungen

Eine Chance sei PPP auch für Mittelständler, argumentiert die PPP-Lobby. Stimmt das?

Krümel für die KMU
Eine Studie im Auftrag des Verkehrsministeriums macht die Rollenverteilung klar: „In großen Projekten finden sich praktisch keine KMU mehr als Hauptauftragnehmer.“ Dafür seien 70 Prozent der Subunternehmer mittelständisch. Im Klartext: Die Großen schnappen sich die fetten Projekte über 15 Mio. Euro – und geben sie dann krümelweise an kleinere Unternehmen weiter.

Profite für Konzerne
„Schön ist das Leben als Subunternehmer nicht“, sagt Gerhard Joksch, der als Stadtbaurat für PPP-Projekte in Münster zuständig war und nun als Berater arbeitet. Die Konditionen für Subunternehmer seien mies, die Gewinne blieben vor allem bei den Hauptauftragnehmern. Manfred Hopmann, langjähriger Geschäftsführer vom Fachbetrieb Elektro Heikes, formuliert es noch drastischer: „Die Generalunternehmer leben von dem Geld, das sie den Subunternehmern abpressen.“

Die Paketlösung
Helfen würden dem Mittelstand nur Projekte, bei denen sie selbst Hauptauftragnehmer sind. Viele Berater halten eine Aufteilung der PPP-Ausschreibungen in kleinere Pakete aber für zu teuer. Die Forscher im Auftrag des Verkehrsministeriums sehen das anders: „Auch kleine Projekte mit starker Mittelstandsbeteiligung können einen hohen Wirtschaftlichkeitsvorteil erzielen.“

KMU außen vor
Beteiligung als Hauptauftragnehmer an PPP-Investitionsvolumen in %

81
13
6

Konzerne
kleine und mittlere Unternehmen (KMU)
KMU mit Konzernverflechtung

impulse 02/12, sdk; Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik

Die Entscheidung *Finanzminister Steinbrück und Verkehrsminister Tiefensee lassen sich das „entscheidungsreife Konzept“ der Lobbyisten vorführen. „Es war ein Abnicken“, erinnert sich Droste.*

Das Rechtsgutachten *Auf 229 Seiten entwerfen PPP-Experten der Anwaltskanzlei Freshfields die „rechtlichen Rahmenbedingungen für die Partnerschaften Deutschland Gesellschaft (PDG)“.*

Die Gründung *Die Bundesregierung gründet die Partnerschaften Deutschland AG. Vorstand wird Johannes Schuy, Spitzenbeamter aus dem Finanzministerium. Er verdient nun mehr als das Doppelte.*

Die Vergabe *Die privaten Anteilseigner der Partnerschaften Deutschland Beteiligungsgesellschaft stehen fest. Darunter: Banken, Berater, Baukonzerne und einige Mittelständler.*



Rekonstruiert aus vertraulichen IFD-Unterlagen und öffentlichen Quellen

Zur Zeit nach der Entscheidung sagt er immerhin: „Es gab die Stunde null, und dann gab es auch bei der Zusammenarbeit eine klare Null." Es habe keine Kommunikation mit der privaten Seite mehr gegeben. Auch das Finanzministerium behauptet in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen aus dem November 2011, die Gespräche seien „aus vergaberechtlichen Gründen" Mitte 2007 beendet worden.

> Wir haben keine Tricksereien gemacht
>
> ***Johannes Schuy***
> *Vorstand Partnerschaften Deutschland*

Doch laut IFD-Unterlagen sollte es anders sein. Dort gehört zum Arbeitsprogramm für „Phase 2" nicht bloß die „Kommunikation mit der Verwaltung", sondern auch die „Unterstützung des Bundes bei der Gewinnung von Mandanten" und die „Identifikation von Arbeitsfeldern" für die neue Beratungsfirma. In einem Buch, das ein IFD-Lobbyist 2009 herausgab, ist zu lesen, dass eine Arbeitsgruppe aus Industrie und Verwaltung nach der Entscheidung der Bundesregierung „eine Grundlage für die Tätigkeit dieses neuen Unternehmens" erarbeitete. Auch andere Beteiligte erinnern sich an regelmäßige Kontakte zwischen Ministerialbeamten und IFD-Lobbyisten. Sollte das zutreffen, hätte die Bundesregierung das Parlament belogen.

Und was ist mit „Phase 3", dem operativen Geschäft, das die Partnerschaften Deutschland AG Anfang 2009 aufnahm? Zu den ersten großen Beratungsprojekten zählt der Neubau des Forschungsministeriums mitten im Regierungsviertel. 9,5 Prozent spare die öffentliche Hand durch PPP. So haben es die Berater um Schuy errechnet. Merkwürdig. Als die Wirtschaftsprüfer der Gesellschaft Rauschenbach & Kollegen rund zwei Jahre früher nachrechneten, kamen sie im optimistischsten Fall lediglich auf 7,85 Prozent, wie dem vertraulichen „Bericht zur vorläufigen PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung" aus dem Februar 2009 zu entnehmen ist. Schuy und seine Kollegen berechneten also einen Effizienzsprung von fast zwei Prozent. Und das in Zeiten der Finanzkrise.

Ein Experte, der Kenntnisse über die Berechnungen hat, erklärt das mit Merkwürdigkeiten beim Vergleich der verschiedenen Varianten. Vor allem die Instandhaltungs- und Risikokosten der öffentlichen Hand seien besonders hoch angesetzt. Tatsächlich wollten Experten des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, die die Berechnungen prüften, schon in einem vertraulichen Kommentar zur ersten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wissen: „Warum sind grundsätzlich alle Risiken beim privaten Partner niedriger?" Schuy hingegen versichert: „Wir haben keine Trickserelen gemacht." Einer, der auf Bieterseite an den Verhandlungen mit den PPP-Beratern beteiligt war, hält dagegen: „Beim BMBF-Neubau ist die öffentliche Hand beschissen beraten worden." PPP-Wissenschaftler Mühlenkamp wundert das nicht. Er glaubt, dass die Partnerschaften Deutschland AG allein aufgrund ihrer Konstruktion kein guter Sachwalter des Steuerzahlers sein kann. „Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten von jemandem durchgeführt werden, der auf keine Art und Weise auch nur den Anschein erweckt, befangen zu sein", sagt der Professor.

Wie zum Beleg dafür, dass der öffentlich dominierte Aufsichtsrat der Partnerschaften Deutschland AG das offenbar anders sieht, berief er zum Jahresanfang Bernward Kulle zum

SO WIRD PPP SCHÖNGERECHNET

Wie PPP-Projekte auf dem Papier günstiger aussehen können als eine Eigenrealisierung durch den Staat. Vier Tricks aus der Praxis

1. Diskontraten
Baut der Staat selbst, sind die Kosten sofort fällig. Bei PPP werden sie auf bis zu 30 Jahre gestreckt. Ein Teil der Zahlungen erfolgt also in der Zukunft. Um beide Fälle zu vergleichen, muss man die künftigen Zahlungen in der PPP-Variante abzinsen. Je höher man diesen Zinssatz ansetzt, desto wirtschaftlicher wird PPP auf dem Papier.

2. Risikoaufschläge
Staatliche Projekte werden am Ende oft teurer als geplant. Deshalb kalkuliert man bei der Eigenbauvariante Risikoaufschläge ein. Bei der PPP-Variante geht man davon aus, dass der einmal vereinbarte Preis eingehalten wird. Eine Annahme, die sich in der Praxis als falsch erwiesen hat. Auch bei PPP-Projekten kommt es häufig zu Nachforderungen.

3. Instandhaltung
Bei PPP übernimmt der Auftragnehmer nach dem Bau auch den Betrieb. Bei einer Eigenrealisierung muss der Staat das selbst machen. Nur was kostet das? Ein beliebter Trick: Man tut so, als müssten zum Beispiel Türen, wenn sie nach sieben Jahren abgeschrieben sind, auch tatsächlich jedes Mal ausgewechselt werden. Dadurch wird PPP im Vergleich günstiger.

4. Umsatzsteuer
Ein privater PPP-Auftragnehmer muss Umsatzsteuer zahlen, die öffentliche Hand ist davon oft befreit. Also wird argumentiert, dass der Staat bei PPP Steuereinnahmen hat, die mit in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließen müssen. Diese werden jedoch zu hoch angesetzt, etwa weil die abzugsfähige Vorsteuer nicht ausreichend berücksichtigt wird.



Gescheiterter Durchbruch

AUFTRAGGEBER:
Landkreis Offenbach

AUFTRAGNEHMER:
Hochtief, SKE Facility Management GmbH

LAUFZEIT:
Sanierung: 2005–2010
Betrieb: bis Ende 2019

WUNSCH Schluss mit undichten Fenstern und stinkenden Toiletten. Offenbach übergibt seine mehr als 90 Schulen an Hochtief und die SKE Facility Management GmbH. Diese sanieren sie ab 2005 nicht nur, sondern betreiben sie auch. Hochtief sieht in dem Auftrag den „Durchbruch im wachsenden PPP-Markt". Landrat Peter Walter errechnet für den Kreis Einsparungen von 180 Mio. Euro. Der Deal macht bundesweit Schlagzeilen. Es scheint nur eine Frage der Zeit, bis weitere Kommunen dem Offenbacher Beispiel folgen.

WIRKLICHKEIT Die Jahresmiete hat sich von 53 Mio. auf 77 Mio. Euro erhöht. Hochtief nennt verschiedene Gründe: Mehrwertsteuer und Energiepreise seien gestiegen, neue Gebäude dazugekommen. Regierungspräsident Johannes Baron warnt 2011, die äußerst angespannte Finanzlage Offenbachs werde zunehmend durch das „Schulsanierungs- und Schulbewirtschaftungsprogramm verursacht". Dem Beispiel einer Gesamtsanierung aller Schulen im Rahmen eines PPP-Projekts ist keine Kommune in Deutschland gefolgt.

zweiten Vorstand neben Schuy. Kulle war zuvor Vorstandsmitglied von Hochtief Concessions und davor langjähriger Geschäftsführer der Hochtief PPP Solutions. Weltweit war der PPP-Mann für den Baukonzern unterwegs. „Mit diesem Erfahrungswissen möchte ich auch neue Projekte für die Partnerschaften Deutschland vorantreiben", sagte er bei seiner Einführung.

Ein Jahrzehnt nach den ersten Projekten bietet PPP in Deutschland ein verheerendes Bild: Der Mittelstand steht mit den Verfechtern der großen PPP-Projekte „auf Kriegsfuß", wie Heide vom Zentralverband Deutsches Baugewerbe sagt. Unabhängige Experten bestreiten die versprochenen Effizienzgewinne. Berechnungen und Verträge sind so geheim, dass selbst Abgeordnete auf Einsicht klagen müssen. Und Spitzenbeamte und Politiker machen gemeinsame Sache mit den PPP-Lobbyisten.

Johannes Schuy ist dennoch von den öffentlich-privaten Partnerschaften überzeugt. Er blickt von seinem Schreibtisch im sechsten Stock aus durch rosa getönte Scheiben auf seine ehemalige Wirkungsstätte. Das Finanzministerium liegt gegenüber auf der anderen Straßenseite. „Das lief ganz automatisch auf mich zu", erklärt Schuy seinen Seitenwechsel, durch den sich sein Einkommen mehr als verdoppelt hat, auf über 300 000 Euro. Heute berät der beurlaubte Beamte Schuy die öffentliche Hand und sieht seine Aufgabe darin, „den PPP-Markt zu verbreitern". Sein Tagessatz: 2200 Euro. ■